

Note d'information DGAS/1C n°2005-165 du 24 mars 2005 relative au droit au revenu minimum d'insertion des ressortissants de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen

NOR : SANA0530111N

Références :

Traité instituant la Communauté européenne ;

Décret n° 94-211 du 11 mars 1994 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne bénéficiaires de la libre circulation des personnes, modifié par le décret n° 98-864 du 23 septembre 1998 ; articles L. 262-1, L. 262-9 et L. 262-9-1 du Code de l'action sociale et des familles.

Textes abrogés ou modifiés : circulaire DIRMI/DSS/4C n° 95-47 du 17 mai 1995 relative à l'ouverture du droit au revenu minimum d'insertion aux ressortissants de l'Union européenne et des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

Annexe : référentiel méthodologique pour l'instruction des demandes

Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale à Mesdames et Messieurs les présidents de conseils généraux sous couvert de Mesdames et Messieurs les préfets de département et de Monsieur le préfet de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ; Monsieur le directeur de la caisse nationale des allocations familiales ; Monsieur le directeur général de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole ; Monsieur le directeur de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon ; copie à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales des affaires sanitaires et sociales, directions de la santé et du développement social de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane).

I. - OBJET DE LA NOTE D'INFORMATION

Cette note d'information rappelle le régime juridique applicable aux demandes d'ouverture du droit à l'allocation de RMI effectuées par les ressortissants de l'Union européenne et des autres Etats membres de l'Espace économique européen.

La décision d'attribution de l'allocation de RMI ou de rejet de la demande est, depuis le 1^{er} janvier 2004, de la compétence du président du conseil général (art. L. 262-19 du code de l'action sociale et des familles) ou de la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole lorsque le département leur a délégué cette compétence (art. L. 262-32).

C'est donc à ces collectivités et organismes qu'il appartient de déterminer la réponse qu'il convient d'apporter à chaque demande, compte tenu des normes communautaires et nationales applicables, des dispositions du règlement départemental d'aide sociale (art. L. 121-3 et L. 121-4), et sous le seul contrôle des tribunaux compétents (juridictions de l'aide sociale - commissions départementales de l'aide sociale et commission centrale de l'aide sociale - et Conseil d'Etat). L'Etat, quant à lui, est responsable devant l'Union européenne de la bonne application du droit communautaire.

II. - CHAMP D'APPLICATION

Les règles ci-après rappelées sont applicables aux ressortissants de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Grèce, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein et Norvège), ainsi qu'aux membres de leur famille, qu'ils soient ou non ressortissants de l'un de ces Etats (l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part, sur la libre circulation des

personnes du 21 juin 1999 accorde aux ressortissants suisses des droits équivalents).

III. - LES CONDITIONS DU DROIT AU RMI POUR LES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES ET ASSIMILÉS

L'article 18 du traité instituant la Communauté européenne garantit que « tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application ». Quant à l'article 12, il dispose que « dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

Il résulte de ces dispositions que le RMI est attribué aux ressortissants communautaires et assimilés, ainsi qu'aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité, dans les mêmes conditions qu'aux personnes de nationalité française. En particulier, considérer que l'accès à l'allocation de revenu minimum d'insertion est réservé aux seuls actifs serait contraire au principe d'égalité de traitement entre les ressortissants nationaux et communautaires, dès lors qu'il n'existe pas de règle applicable aux personnes françaises subordonnant le droit au RMI à une condition d'activité professionnelle.

Toutefois, cette égalité de traitement n'existe qu'autant que les intéressés disposent d'un droit au séjour sur le territoire.

Depuis la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, qui définit les conditions de durée de séjour et de catégorie de titre de séjour que doivent remplir les étrangers pour bénéficier de l'allocation de RMI (possession d'une carte de résident ou présence ininterrompue en France depuis cinq ans et sous le couvert de titres de séjour autorisant à travailler), n'est pas applicable aux ressortissants communautaires et assimilés, comme l'énonce son dernier alinéa.

Est applicable, en revanche, l'article L. 262-9-1, qui dispose : « Pour le bénéfice du revenu minimum d'insertion, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour ».

Le droit au RMI étant subordonné au droit au séjour, il convient d'établir l'existence de ce dernier avant d'ouvrir le droit à l'allocation.

Trois points particuliers - la résidence, le droit au séjour et les ressources - méritent les précisions suivantes :

III.1. La résidence en France

Le droit au RMI est subordonné à une condition de résidence en France (art. L. 262-1 : « Toute personne résidant en France... »), que le demandeur soit de nationalité française ou étrangère.

Par conséquent, un ressortissant communautaire doit prouver qu'il est pleinement installé sur le territoire national afin de pouvoir prétendre au RMI. C'est la première condition essentielle.

III.2. Le droit au séjour

III.2.1. *Le droit au séjour est subordonné à la possession de ressources suffisantes et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques*

« Le droit de séjourner sur le territoire des Etats membres est reconnu directement à tout citoyen de l'Union par l'article 18, paragraphe 1 (du traité instituant la Communauté européenne) (...) Ce droit n'est toutefois pas inconditionnel. » (Cour de justice des communautés européennes, 7 septembre 2004, Michel Trojani c/Centre public d'aide sociale de Bruxelles, § 9)

Le traité opère une distinction entre migrants économiques et migrants non économiques. Appartiennent à la première catégorie les personnes qui sont en mesure de pourvoir à leur subsistance grâce à un travail salarié ou indépendant. La seconde catégorie est celle des personnes qui ne travaillent pas et ne recherchent pas un travail.

Ces deux catégories bénéficient d'un droit de séjour, mais sa portée diffère. En effet, le

législateur communautaire est parti du principe qu'un migrant économique ne réclamera pas dans l'Etat d'accueil une prestation destinée à pourvoir à ses besoins vitaux. Ainsi, « une personne ne peut revendiquer un droit de séjour en qualité de travailleur que si l'activité (...) qu'elle exerce présente un caractère réel et effectif. » (même arrêt). Un migrant non économique dispose des moyens financiers pour assurer son propre séjour.

Disposent d'un droit au séjour les personnes appartenant à l'une des catégories visées par les articles 1^{er}, 2 et 3 du décret n° 94-211 du 11 mars 1994 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne bénéficiaires de la libre circulation des personnes, modifié par le décret n° 98-864 du 23 septembre 1998.

Ce décret assure la conformité du droit interne à l'article 18 du Traité CE et aux normes de droit communautaire dérivé consacrant un droit au séjour catégoriel. Il sera prochainement modifié pour prendre en compte les dispositions de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (art. L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ainsi que la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004.

On retiendra de ces textes qu'un ressortissant communautaire qui s'installe sur le territoire français alors qu'il est dépourvu de ressources suffisantes n'y dispose pas d'un droit au séjour.

Ainsi, le maintien de l'intéressé, même pendant une longue durée, sur le territoire, ne saurait lui permettre d'acquérir, par le seul effet du temps qui passe, un droit au séjour qu'il n'avait pas lors de son entrée. Dans ce cas, le RMI lui sera refusé à bon droit, qu'il le demande dès son arrivée ou seulement dans un second temps.

En revanche, lorsqu'une personne qui dispose déjà d'un droit au séjour sollicite l'attribution du RMI, le bénéfice de la prestation ne peut pas, compte tenu du principe de non-discrimination, lui être systématiquement refusé. Certes, certaines directives communautaires disposent que le droit au séjour ne demeure que pour autant que les conditions de son acquisition continuent d'être remplies.

Cependant, la CJCE tempère ce principe : il existe « une certaine solidarité financière des ressortissants de [l'] Etat [d'accueil] avec ceux des autres Etats membres, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire ». La limite de ce droit est que « les bénéficiaires du droit de séjour ne doivent pas devenir une charge « déraisonnable » pour les finances publiques de l'Etat membre d'accueil » (CJCE, 20 septembre 2001, aff. C-184/99, Rudy Grzelczyk c/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, § 44). La directive 2004/38/CE précitée valide cette condition de « charge déraisonnable ». (« Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour (...) tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil. » -art. 14 § 1.)

III.2.2. La possession d'un titre de séjour permet de justifier de l'existence d'un droit au séjour

La Cour de justice des communautés européennes a rappelé que la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un Etat membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un Etat membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre Etat membre au regard des dispositions du droit communautaire (CJCE, 25 juillet 2002, aff. C-459/99, MRAX c/Etat belge). Autrement dit, le titre de séjour n'a pas, pour les ressortissants communautaires, le caractère d'une autorisation administrative.

La loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a supprimé l'obligation de détention d'un titre de séjour pour les ressortissants communautaires. Est actuellement applicable l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi rédigé :

« Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse qui souhaitent établir en France leur résidence habituelle ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour.

« S'ils en font la demande, il leur est délivré un titre de séjour, sous réserve d'absence de menace

pour l'ordre public.

« Toutefois, demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour durant le temps de validité des mesures transitoires éventuellement prévues en la matière par le traité d'adhésion du pays dont ils sont ressortissants, et sauf si ce traité en stipule autrement, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui souhaitent exercer en France une activité économique.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article. »

La circulaire interministérielle n° DPM/DMI3/2004/249 et DLPAJ/ECT/ECT/4B/NOR/INT/D/04/00066C du 26 mai 2004 relative au régime applicable aux ressortissants de l'Union européenne, de l'espace économique européen et de la confédération helvétique en matière d'admission au séjour et au travail explicite la portée de ces dispositions législatives.

Elle souligne notamment que :

- « si la possession d'un titre de séjour n'est désormais plus obligatoire pour [les] ressortissants [de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Confédération helvétique], la détention d'un tel document peut s'avérer encore utile pour l'accomplissement de certaines démarches administratives, et en vue notamment de l'obtention de certaines prestations sociales » ;
- l'obligation de détenir un titre de séjour continue de s'appliquer pendant une période de deux ans aux ressortissants des nouveaux Etats membres, à l'exception de Chypre et de Malte, qui souhaitent exercer une activité économique ;
- les membres de famille des ressortissants communautaires et assimilés demeurent, lorsqu'ils sont eux-mêmes ressortissants d'un Etat tiers, soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour.

Ainsi, si la possession d'un titre de séjour permet de justifier l'existence d'un droit au séjour, ce droit au séjour est indépendant de la possession d'un titre de séjour, qui n'est, sauf dans les cas précités, plus obligatoire.

III.3. Les ressources

L'ensemble des ressources des personnes sont, dans les conditions déterminées par les articles L. 262-10 à L. 262-11 et R. 262-3 à R. 262-22 du code de l'action sociale et des familles, prises en compte pour la détermination du montant de l'allocation.

Ces ressources comprennent non seulement les ressources disponibles sur le territoire français, mais également celles dont les intéressés et les membres de leur foyer bénéficient à l'étranger.

En tant que de besoin, le bureau des minima sociaux et de l'aide sociale (rmi@sante.gouv.fr) de la direction générale de l'action sociale répondra aux demandes d'information complémentaires sur l'état du droit applicable.

Pour le ministre de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale :

Le préfet, directeur de cabinet,
J.-F. Carencó

ANNEXE RÉFÉRENTIEL MÉTHODOLOGIQUE POUR L'INSTRUCTION DES DEMANDES

Alors que l'organisme instructeur est celui « auprès duquel la demande a été déposée » (art. L. 262-15 du code de l'action sociale et des familles), les organismes payeurs « vérifient les déclarations des bénéficiaires » et peuvent demander aux différentes administrations publiques la communication des informations nominatives nécessaires à cette fin. Ils peuvent adresser ces demandes d'informations « notamment aux administrations financières, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage ainsi qu'aux organismes publics ou privés concourant aux dispositifs d'insertion ou versant des rémunérations au titre de l'aide à l'emploi, qui sont tenus de les leur communiquer ». Toutefois, les informations demandées « doivent être limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation et de la conduite

des actions d'insertion » (art. L. 262-33).

En outre, une fois le droit ouvert, « le bénéficiaire de l'allocation de revenu minimum d'insertion est tenu de faire connaître à l'organisme payeur toutes informations relatives à sa résidence, à sa situation de famille, aux activités, aux ressources et aux biens des membres du foyer [et] doit faire connaître à cet organisme tout changement intervenu dans l'un ou l'autre de ces éléments » (art. R. 262-44).

L'application de ces règles générales à un ressortissant d'un autre Etat membre tient compte, le cas échéant, des spécificités de sa situation de fait. En revanche, toute pratique dont l'effet créerait une discrimination de droit à son encontre est à proscrire.

Les précisions suivantes sont apportées concernant les règles encadrant la vérification pratique de la résidence en France, du droit au séjour et des ressources, ainsi que sur les décisions de rejet des demandes, les contrôles et les fraudes.

1. La vérification de la résidence en France

Le demandeur peut établir l'effectivité de sa résidence en France par tout moyen.

La production d'une déclaration d'imposition sur le revenu des personnes physiques ou d'un avis d'imposition ou de non-imposition constitue l'un des moyens de preuve de la résidence en France, sauf lorsque l'installation est trop récente pour que ces documents existent. En effet, doivent procéder à une telle déclaration les personnes qui, ayant en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal, y ont leur domicile fiscal et sont imposables (art. 4 B et 170 du code général des impôts). La demande de RMI n'est pas en tant que telle incompatible avec la possession d'un tel document.

En cas de doute sur l'effectivité de l'installation en France du demandeur, les procédures habituelles de contrôle peuvent être diligentées : convocation par voie postale du demandeur, contrôle sur place.

Le respect de la condition de résidence en France peut être plus délicat à apprécier lorsque le demandeur se déclare « sans résidence stable » (art. L. 262-18 du code de l'action sociale et des familles), notion qui s'apparente à celle de « sans domicile fixe ».

La résidence en France peut être vérifiée non seulement préalablement à l'ouverture du droit, mais également postérieurement, à intervalles réguliers.

Lorsque, en particulier dans une zone frontalière, un doute sérieux existe quant à la résidence en France du bénéficiaire mais que la preuve contraire ne peut être définitivement établie, il est possible de vérifier l'effectivité de l'insertion. En effet, une personne non résidente ne saurait s'insérer. Or, l'allocation de RMI peut être suspendue en cas de manque d'intérêt à l'établissement d'un contrat d'insertion ou de défaut de démarche d'insertion (art. L. 262-19 et L. 262-23).

2. La vérification du droit au séjour

La possession d'un titre de séjour constituant une preuve du droit au séjour, les organismes instructeurs des demandes ont la faculté de demander aux intéressés s'ils détiennent un tel titre.

En l'absence de titre de séjour, le droit au séjour doit être vérifié directement. Deux types de situation sont concevables :

- soit la personne a disposé, dans le passé, de ressources suffisantes pour assurer son autonomie matérielle (revenus d'une activité professionnelle, revenus d'épargne, revenus procurés par sa famille) ainsi que d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques. L'accident de vie (perte d'emploi, séparation d'un conjoint ou cessation de vie maritale) qui l'a conduit à solliciter l'attribution du RMI ne lui fait pas perdre automatiquement le droit au séjour. Elle peut donc avoir droit au RMI, de manière temporaire (notion de proportionnalité, prenant en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée) ; (ces critères sont ceux énoncés par la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres - 16^e considérant) ;
- soit la personne n'a jamais disposé, depuis son installation sur le territoire, de ressources lui

garantissant son autonomie ni d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques. Le maintien de l'intéressé, même pendant une longue durée, sur le territoire, ne saurait lui permettre d'acquérir, par le seul effet du temps qui passe, un droit au séjour qu'il n'avait pas lors de son entrée. Le RMI lui sera donc refusé, qu'il soit demandé dès son arrivée ou seulement dans un second temps.

3. La vérification des ressources

Si la vérification des ressources passées est nécessaire pour établir l'existence d'un droit au séjour préexistant à la demande de RMI, la vérification des ressources actuelles est indispensable afin de calculer le montant de l'allocation. Ces ressources comprennent, le cas échéant, celles perçues à l'étranger.

Comme pour l'ensemble des allocataires, lorsque des éléments factuels concernant notamment le train de vie d'un ressortissant communautaire ou assimilé sont de nature à susciter un doute sur les ressources dont il bénéficie réellement, le contrôle de ses déclarations doit naturellement avoir lieu selon les procédures habituelles.

4. Décisions de rejet des demandes

L'auteur de la décision est le président du Conseil général (la décision peut être signée par une personne ayant reçu délégation de signature) ou l'organisme payeur (caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole).

Le silence gardé pendant plus de deux mois sur une demande vaut décision de rejet (art. 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

Lorsqu'elles sont explicites, les décisions de refus d'octroi du RMI doivent être motivées (art. 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public). La motivation écrite doit, pour être valable, être fondée directement, selon les cas, sur l'absence de résidence en France, ou l'absence de droit au séjour.

Au contraire, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, une motivation tirée de la seule absence de possession d'un titre de séjour (sauf dans le cas où, saisie d'une demande de délivrance d'un tel document, la préfecture l'a rejetée en constatant elle-même l'absence de droit au séjour) serait non fondée. En cas d'hésitation sur la motivation pertinente, il est préférable de faire mention simultanément de plusieurs motifs. En effet, un seul motif valable suffit à établir la légalité de la décision.

5. Contrôles et fraudes

Sous la responsabilité des départements et de leurs délégataires, les spécificités éventuelles concernant la situation de fait des ressortissants communautaires peuvent appeler des adaptations de la politique de contrôle, sans que soient mises en place des procédures discriminatoires.

En outre, il convient de rappeler que sont applicables les règles de droit commun :

- dans l'éventualité où une personne aurait bénéficié indûment de l'allocation de RMI, le droit à l'allocation est immédiatement suspendu. Par ailleurs, les allocations qui s'avèreraient indûment versées doivent être remboursées (art. L. 262-41 du code de l'action sociale et des familles). Dans le cas où le défaut de déclaration peut être valablement regardé comme une fraude, l'action en recouvrement peut avoir lieu sans limitation de temps, la prescription biennale n'étant alors pas applicable (art. L. 262-40) ;

- « Le fait de bénéficier frauduleusement ou de tenter de bénéficier frauduleusement de l'allocation est puni des peines prévues aux articles 313-1, 313-3 et 313-7 du code pénal » (art. L. 262-46) (notamment : emprisonnement pendant cinq années et amende de 375 000 euros). Quant au « fait d'offrir ou de faire offrir ses services à une personne en qualité d'intermédiaire et moyennant émoluments, en vue de lui faire obtenir l'allocation » de RMI, il est puni d'une amende de 4 500 euros, doublée en cas de récidive.

